صلاح الدين الشمال
مجاز في الحقوق

نظام المجلس والمجلسين

تمت باشراف
الدكتور
فؤاد شباط

رسالة جامعية تدرس نظام المجلس
والمجلسين دراسة مقارنة ثم تبحث في
ايهما افضل بالنسبة الى سوريا .

١٩٥٣ - ١٩٥٤

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمـــــة :

ان البحث في نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين يزداد اهمية مع توسع مفهوم الديمقراطية وازدياد عدد الدول التي تأخذ بمبادئها • وقد اخذت أكثر الدول تتبع في نظمها البرلمانية نظام المجلسين بينما بقيت بلادنا محافظة على نظام المجلس الواحد • وقد مرت على سوريا فترة - من الزمن اخذ المفكرون فيها يبحثون في العدول عن نظام المجلس الواحد واللجوء الى نظام المجلسين وقامت في سبيل ذلك مناقشات اخذ صداها يتردد على افواه المثقفين والعاملين في الحقل السياسي •

وكان لابد لهذه المناقشات من ان تتبلور على حل ينهي المشكلة ويقضي على هذه الضجة الفكرية ، ولكن الاحداث التي مرت في سوريا وقضت على الاستقرار السياسي فيها اطاحت بهذه الابحاث وصرفت المفكرين الى البحث فيما هو أكثر اهمية في الحقل الوطني فاخذوا — يحاولون القضاء على الدكتاتوريات المختلفة التي مرت بها سوريا في مدة غير قصيرة من الزمن •

وعادت البلاد الى الحياة البرلمانية الحرة فاعلنت الهيئات الحاكمة عن رغبتها في تعديل الدستور نظرا للحاجة الماسة التي دعت اليها اوضاع البلاد وتطور الحياة فيها ممـــا حدا ببعض المفكرين الى طرح موضوع نظام المجلسين والدعوة الى معالجته •

وكان لابد للبحث في هذا الموضوع من القاء نظرة عامة على الحقوق الدستورية وتطورها خلال العصور المختلفة نظرا لما تلقيه من ضوء ينير جوانب البحث وغوامضه •

البـــاب الاول

الفصـــل الاول

مفهوم الديمقراطية الغربية :

عرّف بعضهم الحقوق الدستورية بانها (التنظيمات السياسية العامة للدولة ، او هي مجموعة القواعد التي تهيمن على التنظيم السياسي العام في الدولة ، او القواعد التي تبحث في كيفية نشوء السلطة السياسية في الدولة وكيفية انتقالها وممارستها) (1)

يتضح من هذا التعريف ان التنظيمات السياسية في الدولة تعود الى الحقوق — الدستورية تلك الحقوق التي تستمد سلطتها من النصوص الموضوعية او التقاليد الدستورية •

فالنصوص الموضوعية هي النصوص التي وضعت من قبل هيئات مختلفة اما من الملك

---

(1) مقتبس هذا التعريف عن كتاب الدكتور فوءاد شماط (الحقوق الدستورية)

على سبيل المنحة او العقد ، واما من قبل جمعية تأسيسية تنتخب من الشعب مباشرة يناط بها وضع دستور للبلاد كما حصل ذلك في سوريا عام ١٩٤٩ .

اما التقاليد الدستورية فهي الحلول العملية التي استمر اللجوء اليها لدواع وطنية او سياسية مما جعلها دستورا عرفيا يصعب الرجوع عنه . وكان لابد لهذه النصوص من ان تتماشى مع الديمقراطية التي اخذت تعم ارجاء المعمورة نظرا للتطور الفكري للشعوب ولنضالها ضد سلطة الملوك المستبدين والطغاة الديكتاتوريين .

تعريف الديمقراطية :

الديمقراطية كلمة شائعة تتناقلها الافواه دون ان تعي معناها على الوجه الصحيح وهي تعني لغة حكم الشعب لانها مشتقة من كلمة Demos (الشعب) PRATOS (السلطة) وهي النظام الذي يمارس فيه الشعب الحكم بنفسه ، وقد اراد بعضهم أن يلخصها بقوله : حكم الشعب للشعب وبالشعب .

والديمقراطية تقوم على احترام حقوق الافراد وحرياتهم وهي كما قررتها الثورة — الفرنسية مبنية على ان الذين لهم حق الاشتراك في الشؤون العامة هم الافراد بصفتهم افرادا وبصرف النظر عن المصالح التي يمثلونها او الطوائف التي ينتمون اليها (١)

فهذه التعاريف توضح لنا ان من المبادئ الديمقراطية التي لاشك فيها ان السيادة للامة ، والامة هي المصدر الاول للسلطات . ففي الماضي كان الملوك يعتبرون انفسهم ممثلين الله على الارض وكانوا يحكمون الشعوب حكما مستبدا لا ينازعهم عليه احد ، وقد بقيت هذه الحالة سائدة حتى اوائل القرن الثامن عشر . حيث انكشف للشعوب طغيان ملوكهم واستئثارهم بالحكم نتيجة لما نادى به اكثر الفلاسفة والمفكرين (كمنتسكيو وروسو وفولتير) .

ولقد تجلت هذه الفكرة بصورة واضحة في كتاب العقد الاجتماعي للاديب الفرنسي (روسو) حيث انتهى الى القول بان السيادة (لا يمكن ان تكون الا بموجب عقد تنازل به عاقدوه عن حرياتهم الاولية التي استحالت الى مساواة وكل نظام سياسي تكون فيه السيادة لغير جسم الامة هو اسلوب مزور مخالف لطبيعة الاشياء)(٢)

ولسنا الآن في صدد مناقشة هذا الرأي وبيان خطئه ولكننا نرى فيه الدافع القوي

---

(١) القانون الدستوري : تأليف الدكتور وحيد رأفت

(٢) الحقوق الدستورية للدكتور عدنان الاتاسي ص ٢٠

لنمو بذرة الديمقراطية وتأصلها في نفوس الشعوب . وهكذا دلت المشاهدات التاريخية على ان (لاقيام لاى نظام سياسي لا يدعمه شيء من رضاء الافراد وهذا هو المعنى العميق للديمقراطيـــة (١)

وقد اقتبست الثورة الافرنسية هذه الفكرة ووضعتها في بيان حقوق الانسان المؤرخ في ٢٤ حزيران عام ١٧٩٣ فقد نصت على ان (السيادة مصدرها الشعب وهي وحدة غير قابلة للتجزئة وغير خاضعة لمرور الزمن ولا يمكن التصرف بها) (٢)

وهذه النظرية التي وضعها روسو والتي سبقه اليها لوك تلائم الحكـــم الجمهوري الذى اخذ ينتشر ويطغى على مادونه وسبب هذا الطغيان هو تخويل الشعب ممارسة السلطة بصورة مباشرة او غير مباشرة او عن طريق تمثيل الشعب في مجالس ينتخبها (٣)

وهكذا اصبح الشعب على مر الزمن مصدر السلطات في الدولة . ولتحقيق ذلـك كان لابد من هيئات تمثل الشعب وتظهر ارادته وكان من نتيجة ذلك ان وضعت المجالس التي ينتخبها الشعب لتمارس السلطة في الدولة . وهكذا نشأ البرلمان .

الفصـل الثانـي

نشوء البرلمان :

اذا بحثنا بين اقدم التقارير عن بداية البرلمان . فاننا يجب علينا ان نلاحظ ذلك الاجتماع الشهير لحكماء witemagemot الانكلو ساكسون الذين كانوا يدعون ليعطوا النصائح لملكهم مثل (الفريد وادوار .. وغيرهما وذلك قبل ان يتم الفتح النورماندى على يد وليم النورماندى عام ١٠٦٦ وتقسيمهم الاملاك العامة الى ثلاثة اقسام .

فكلمة البرلمان في الاصطلاح الدستورى الانكليزى الحالي معنى خاص فالمقصود بها كما يقولون The King in parliament House .
اى الهيئة المكونة من اتحاد الملك ومجلس اللوردات House of Lords ومجلس العموم House of commons ولكن اذا كانت هذه هي القاعدة في العصر الحاضر فان الحال كان على

---

(١) الحقوق الدستورية للدكتور عدنان الاتاسي
(٢) الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط
(٣) الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط

خلاف ذلك في بادئ الامر • فانكترا كغيرها من دول اوربا كانت تتبع نظام الحكم المطلق (monarchie ABSOLUE) اذكان الملك يجمع الى نفسه السلطتين التشريعية والتنفيذية. علاوة على اختصاصاته القضائية الواسعة • ولكن على الرغم من ذلك فان الملك الانكليزى كان منذ القدم لا ينفرد بنفسه في وضع القوانين بل عليه ان يجمع مجلس العقلاء مرة او مرتين او ثلاثة في السنة لاخذ رأيه في القوانين المراد تنفيذها • وكان اعضاء هذا المجلس (Les Vassaux de la Couronne) ينتمون الى الطبقة الارستقراطية كما انه كان لهذا المجلس سلطات عظيمة تفوق سلطات مجلس النواب الحالي ويقول (مثلند) في كتابه تاريخ انكلترا الدستورى المطبوع عام ١٩٣١ • أن هذا المجلس يمكنه ان ينتخب الملوك او يطردهم ؟ وان الملك واعضاء المجلس يشرعون وانه بمشاورة وبموافقة المجلس كان الملك يصدر القوانين وكان الملك والمجلس يسمون الرؤساء والاساقفة ويوزعون الاراضي العامة ويضعون الضرائب — ويقرون السلم والحرب ويشكلون محكمة تكون ذات قرارات قطعية في المواد الجنائية والمدنية) ويلخص رأيه بقوله (ان هذا المجلس مجمع قضائي وحكومي وتشريعي عال) •

وهكذا فان هذا المجلس الغير المنتخب والذى يمثل النظام البرلماني بكل مافي هذه الكلمة من معنى كان يعيش في انكلترا منذ قبل الف سنة ويدعى اعضاؤه من جميع انحاء البلاد •(١)

ولما احتل النورمانديون الجزر البريطانية قسموا الاملاك العامة الى ثلاثة اقسام :

١ — القسم الاول اعطي حق التصرف فيه لرجال الدين •
٢ — القسم الثاني اعطي حق التصرف فيه للاشراف التابعين للخدمة العسكرية •
٣ — القسم الثالث اعطي للافراد العاديين الذين لم يؤدوا الخدمة العسكرية •

وعندما زادت نفقات التاج اخذ الملك في القرن الثالث عشر يجمع المتصرفين بالاملاك من الفئتين الاولى والثانية كي يستنجد بمعونات مالية يقررون فرضها على انفسهم والمجلس الذى تألف على هذا الشكل كان عبارة عن نواة لمجلس اللوردات •

فمجلس اللوردات اذن اقدم المجلسين عهدا ولكنه بوضعه الحاضر اقلهما نفوذا من الناحية التشريعية • وكان عند تأسيسه الهيئة الوحيدة التي تحكم البلاد بمعاونة الملك الذى كان بيده وحده تعيين اعضائه من النبلاء ورجال الدين والملاكين والزراع وغيرهم من ذوى المكانة والنفوذ في البلاد وكانت القاعدة المتبعة يومذاك في تعيين مثل هذه الشخصيات هي القاعدة العامة المشهورة (الذى يملك الارض عليه ان يحكمها) •

---

(١) من كتاب الحقوق الدستورية للدكتور فؤاد شباط

وهكذا بقي الحال حتى القرن الثالث عشر حينما تمكن اصحاب الفئة الثالثة (الافراد العاديون) ان يحصلوا من الملك على بعض الامتيازات التي من شأنها اطلاق يدهم في هذه الاراضي مقابل دفع ثمن نقدى وفي عام ١٢٦٥ وللمرة الاولى دعا الملك ادوارد الاول اصحاب هذه الاراضي للانضمام الى المجلس واصبح هذا المجلس يتكون من رجال الدين والاشراف من جهة وممثلين عن المقاطعات من جهة اخرى ، ولهذا يمكن القول ان هذا المجلس الذى ضم جميع الطبقات يعتبر البرلمان الاول في العالم وان بريطانيا تعتبر ام البرلمانات Mere des parlements

وفي النصف الاول من القرن الرابع عشر كثر عدد الممثلين للمقاطعات والمدن الذين كان يدعوهم الملك للاجتماع . وعندما وجد رجال الدين والاشراف انهم يمثلون اقلية بالنسبة لممثلي المقاطعات تشاوروا فيما بينهم وقرروا الاجتماع على حدة . وهذا مافعلوه وجرى العرف على ذلك واصبحت منذ ذاك الوقت امام مجلسين =

مجلس اللوردات (يمثل رجال الدين والاشراف)

مجلس العموم (يمثل افراد الشعب)

فمجلس اللوردات قديم جدا يرجع تاريخه الى عشرة قرون بقي خلالها يزاول سلطته التشريعية بدرجات متفاوتة تتراوح بين زوال وجوده وبين محاولته السيطرة التامة .

وكان لمجلس اللوردات وظائف متعددة نوجزها فيما يلي :

١ـ قضائية للفصل في المنازعات التي يحتفظ بها الملك نفسه وفي الاستئناف المرفوع من احكام المحاكم الاخرى في المملكة وفي عهد ادوارد اصبح المجلس يفصل في الاتهامات الموجهة الى اعضائه وضد كبار موظفي الدولة .

٢ـ وفي الوقت نفسه كانت وظيفته استشارية تعرض عليه الاوامر التشريعية دون ان يلزم الملك بها . وابتداء من عام ١٣٢٧ حتى عام ١٣٧٧ اصبحت القاعدة ان الملك لايمكنه ان يلغي وحده قانونا صادرا عن البرلمان .

٣ـ اصبح هذا المجلس يدعى للموافقة على الضرائب التي يحتاج اليها الملك .

هذا المجلس هو الاصل الذى انبثق عنه مجلس اللوردات الحالي والذى لايزال مشابها للمجلس الماضي من حيث تكوينه فهو لايزال يتألف من كبار رجال الدين والاشراف الوراثيين وهم في مجموعهم يكونون مايسمونه بالانكليزية Lords temporels et spirituels

وهذا هو الحال ايضا بالنسبة للاختصاصات ، فمع ان مجلس اللوردات فقد منذ ١٩١١ اختصاصه المالي الا انه لايزال يجمع كالمجلس القديم بين الاختصاصات التشريعية والقضائية فهو يعد المحكمة الاستئنافية العليا في الدولة ، ولو ان هذه الوظيفة القضائية لايقوم بها الا عدد صغير من اللوردات الذين يعينهم الملك لمدى الحياة ويسمون باسم لوردات القانون (Law Lords

وعددهم خمسة .

هذا هو منشأ مجلس اللوردات . اما مجلس العموم فلم يظهر للوجود الا عام ١٣٣٢ وفي ١٣٤١ اصبح لكل من المجلسين طابع خاص وفي ١٣٥١ اتخذ مجلس النواب لنفسه مكان اجتماع خاص وانفصل عن مجلس اللوردات واصبح في انكلترا مجلسان (عموم — لوردات)

فبريطانيا قد اخذت بنظام المجلسين لاعتبرات تاريخية من جهة وواقعية من جهة اخرى قضت الضرورات على بريطانيا اتباعها . ثم جاءت الدول الاخرى ونهجت على منهاجها لما وجدت في نظام المجلسين من فوائد جمة ، بينما نرى الغير ينكرون عليهم هذه الفوائد .

ولقد قام جدل طويل بين علماء الحقوق من جهة ورجال السياسة من جهة اخرى عما اذا كانت السلطة التشريعية ينبغي ان تؤلف من مجلس واحد او من مجلسين .

ولكن قبل المناقشة والبحث لابد لنا من ان نوضح ان المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) لا يحمل فكرة معادية للديمقراطية كما يتبادر الى الذهن لاول وهلة . اذ لو القينا نظرة على مجالس الشيوخ لوجدناها على انواع

الفصل الثالث

انواع مجالس الشيوخ — ان مجالس الشيوخ على ثلاثة انواع :

١ — النوع الارستقراطي : وكان هذا في ظل الحكم المطلق قد تقلص ظله امام النزعة الديمقراطية فزال تماما في بعض البلاد ونقصت صلاحياته في البلاد الاخرى ولم يبق من هذا النوع الا مجلس اللوردات الانكليزي الذي لا يزال وراثيا كما كان عليه المجلس الايطالي والياباني .

٢ — النوع الاتحادي : وهو ان البرلمان مؤلف من مجلسين (نواب — شيوخ) وهذان المجلسان يؤلفان السلطة التشريعية كما هو الحال في سويسرا والولايات المتحدة .

٣ — النوع الديمقراطي : ومؤداه ان العمل التشريعي لابد له من مجلسين ينتخبان على اساس ديمقراطي . والنزعة الحالية العامة لدى اكثر الدول تميل الى الاخذ بنظام المجلسين .

ولم يبق في العالم دول مستقلة تطبق نظام المجلس الواحد الا سوريا ولبنان وتركيا وفنلندا .

الباب الثاني

نظام المجلسين ونظام المجلس الفردي :

بعد هذه اللمحة الموجزة عن تاريخ نشوء البرلمان في العالم نعود فنقول ان من

اهم المسائل الدستورية التي تخالج قلوب رجال الفقه والقانون مسألة تكوين الهيئة النيابية او البرلمان - أيتكون من مجلس واحد او من مجلسين ؟

وقد ذكرنا سابقا انه حتى اواخر القرن الماضي كان النظام السائد في معظم الدول النيابية هو تكوين البرلمان من مجلسين متساويين تقريبا في الحقوق • والظاهر أن الدول الآخذة بنظام المجلسين كانت متأثرة الى حد كبير بدستور انكلترا • وان نشوء المجالس في انكلترا لم يكن نتيجة لفكرة معينة او تحقيقا لنظرية فقهية وانما كان نتيجة لاسباب تاريخية وواقعية قضت الضرورات باتباعها ثم تطورت بتطور الازمان واصبح البرلمان الانكليزي مكونا من مجلسين (لوردات وعموم) هذان المجلسان كانا في بادئ الامر متساويين في سن القوانين وتقرير الضرائب ، ولكن منذ القرن الخامس عشر اعترف لمجلس العموم بحق تقرير الضرائب • ومن هنا بدأ يظهر امتيازات مجلس العموم في المسائل المالية • ولم تأخذ الدول الاخرى بنظام المجلسين (Systeme Biameral) لمجرد تقليد الدستور الانكليزي فحسب ، بل لما ظهر لها من مزايا هذا النظام وتفوقه على نظام المجلس الفردي (Systeme unicameral) وان هذه المزايا لا يمكن الحصول عليها الا اذا اختلف المجلسان من حيث التركيب وكان للمجلس الاعلى (مجلس الشيوخ) الاشتراك الفعلي في السلطة التشريعية على الاقل •
لكن المطلع على التطور الدستوري منذ اوائل هذا القرن وخصوصا بعد الحرب العظمى يلاحظ ان هناك ميلا عاما لتحويل المجالس العليا الى مجالس اكثر ديمقراطية وجعل السلطة في يد المجلس الادنى • وسنبحث هنا النقاط الخمس الآتيـــة :

١- مزايا نظام المجلسين وافضليته على نظام المجلس الواحد والانتقادات التي وجهت اليه •
٢- مزايا نظام المجلس الواحد والردود التي واجهها •
٣- ضرورة اختلاف المجلسين من حيث التكوين =
٤- اختلاف المجلسين في الاختصاصات •
٥- الميول الحديثة وازمة المجالس العليا •

الفصـل الاول

مزايا نظام المجلسين وافضليته على نظام المجلس الواحد والانتقادات التي وجهت اليه •

يذكر انصار المجلسين مزايا عديدة متنوعة لهذا النظام نبحثها فيما يلي :

ا) - ان نظام المجلسين يمكن من تمثيل الطبقات المختلفة والمصالح المتباينة في الدولة تمثيلا خاصا • ففي الماضي كان الغرض من المجلس الاعلى تمثيل الطبقة الارستقراطية لما لها من مصالح ذات اهمية كبرى •

وهذا ماجعل انكلترا تحتفظ بمجلس اللوردات الذي مثل في البداية الاشراف الاقطاعيين ثم الارستقراطية الوراثية ٠

اما الآن وقد انتشرت الديمقراطية فلا يقصد بنظام المجلسين تمثيل الطبقات الممتازة بنسبها او ثروتها بل يقصد من ورائه تمثيل المصالح الاقتصادية المختلفة ٠ وهناك من يقول انه يمكن تأليف احد المجلسين من ممثلي رأس المال ٠والآخر من ممثلي العمال ٤وذهب الاستاذ (جنكس) الى ان هذا ماكان حاصلا بالفعل في مقاطعة فكتوريا في استراليا نظرا لان الانتخاب للمجلس الاعلى كان محصورا في طبقة ... مخصوصة وذلك لاشتراط نصاب مالي في الناخب وعدم قيام الحكومة بدفع مرتبات لاعضاء هذا المجلس واشتراط كونهم من اصحاب الاملاك بعكس الحال في المجلس الادنى فلا يشترط فيه شيء من ذلك ٠
ان هذه الطريقة ... منتقدة لعدة وجوه فوجود مجلسين تشريعيين احدهما يمثل العمل والثاني رأس المال معناه استمرار النزاع بين المجلسين حتى يتمكن احدهما من اخضاع الآخر له ٠ وتحاشيا من هذا النظام الذي يودي الى تجمع هاتين السلطتين في كتلتين مستقلتين متقابلتين طبيعة ان نسعى كل جهدنا لتقريب شقة الخلاف بين العمال وأرباب العمل حتى لانجعل ذلك سببا للتفرقة واعادة الحالة الاقطاعية القديمة ٠

والامم الصناعية لاتقتصر في تكوينها على العمال وارباب العمل وانما الى جانب هؤلاء توجد هيئات ومصالح اخرى عديدة يجب ان يكون لها صوت مسموع ٠ لذا يرى كثير من الكتاب وبعض رجال السياسة الاحتفاظ بنظام المجلسين لا لكي يمثل كل منهما فئة معينة بل لكي يمثل احدهما مجموع الشعب بصرف النظر عن مركز افراده الاجتماعي او الاقتصادي ٠ ويمثل المجلس الثاني جميع المصالح في الدولة كالصناع والتجار والزراع والعمال ورجال الادب والعلم والجامعات ورجال الدين الخ ٠٠٠
وبهذه الطريقة يتحقق تمثيل الامة تمثيلا صحيحا من الوجهة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ٠ لامن الوجهة السياسية كما عليه الحال الآن ٠

ب) — والفائدة الثانية لنظام المجلسين تظهر في الدول المتحدة اتحادا مركزيا فالدولة المتحدة مركزيا لاتتكون فقط من افراد بل ايضا من مقاطعات او دويلات لها استقلالها الذاتي ٠ ولحفظ التوازن بين هذين العنصرين المكونين للاتحاد يجب ان يمثلا في مجلسين اتحاديين احدهما منتخب بنسبة عدد السكان كما هو الحال في الدولة الموحدة ٤ والثاني يمثل الولايات او المقاطعات او الدويلات حتى تستطيع هذه — المحافظة على كيانها والتعبير عن ارادتها ٠ وقد رأينا ... فضلا ان البرلمان الاتحادي في كل من الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا وكندا وجنوب افريقيا واستراليا يتكون

من مجلسين : الاعلى يمثل المقاطعات او الولايات ، والادنى يمثل الشعب في كل الاتحاد ، فنظام المجلسين اذن من النظم الاساسية في الدول المتحدة اتحادا مركزيا ولكن لاتقتصر فوائد ازدواج الهيئة التشريعية على الدول المتحدة او الدول الارستقراطية او التي ترمي الى تمثيل المصالح تمثيلا خاصا — بل تظهر هذه الفوائد ايضا في الدول الموحدة الاخرى كفرنسا وبلجيكا ومصر .

جـ) — أن انتشار الديمقراطية وذيوع الاقتراع العام ادى الى جعل انتخاب نواب الامة في يد عامة الشعب وهم غالبا لا يحسنون الاختيار . فهناك صلة وثيقة لاتنكر بين انتشار الاقتراع العام في الوقت الحاضر وهبوط مستوى اعضاء المجالس النيابية : ونظام المجلسين يسمح للحكومة بان تدخل في احدهما — (المجلس الاعلى) افرادا من ذوى الكفاءات والخبرة عن طريق التعيين ، او باشتراط شروط انتخابية خاصة في مرشحي هذا المجلس .

كل ذلك بدون ان تمس بحق الاقتراع العام الذي يظل مطبقا تطبيقا كاملا فيما يتعلق بانتخاب المجلس الادنى وبذلك فان نظام المجلسين يوفق بين الاقتراع العام وحسن اختيار اعضاء البرلمان .

د) — ان نظام المجلسين يمنع من التسرع في التشريع فلا يصدر القانون الا بعد ان يدرس ويبحث مرتين في هيئتين مختلفتين . فاذا اخطأ المجلس الاول او انقاد للعاطفة او لتأثير وقتي وقد يحصل هذا احيانا — فان المجلس الثاني يصلح هذا الخطأ ويمكنه ان يؤجل المشروع حتى تهدأ الحال ويعود المجلس الاخر الى رزانتـــه .

قد يظن البعض انه من الممكن الاستغناء عن المجلس الثاني بتقرير قاعدة ان المشروع لا يصير قانونا الا اذا اقره المجلس الفردي في قراءات او تلاوات متعددة ولكن التجربة اثبتت ان مثل هذا النظام عديم الفائدة فاذا وافق المجلس على المشروع في القراءة الاولى فان كل قراءة بعد ذلك هي لمجرد الشكل . وكذلك كان يظن انه يمكن الاستغناء عن المجلس الثاني باعطاء رئيس الدولة حق الاعتراض على — القوانين الصادرة من البرلمان وبذلك يمكن ان يوقف مالايراه صالحا منها ، ولكن في وجود مجلسين زيادة في الضمان . ثم ان رئيس الدولة (او الوزير الذي يستعمل سلطته) قد لا يجرؤ على استعمال هذا الحق بعكس الحال بالنسبة للمجلس الاخر . وفي فرنسا حيث ان حق اعتراض رئيس الجمهورية معطل تظهر اهمية مجلس الشيوخ . وكثيرا مايصوت مجلس النواب على بعض القوانين (التهريجية)

التي يقترحها اعضاوه طلبا للشهرة او لاستجلاب عطف فئات معينة من الشعب وهو يفعل ذلك مطمئنا لتأكده من ان مجلس الشيوخ سوف يرفضها .

فمجلس الشيوخ او المجلس الاعلى يقوم بوظيفة (المرشح) فهو لا يترك القوانين تمر الا اذا كانت ناضجة لاتشوبها شائبة ومتفقة مع المصلحة العامة .

فمرور مشروعات القوانين ومناقشتها في المجلسين يجعل التشريع بطيئا ولكن يعوض عن هذا البطء بان القوانين التي تصدر تكون اكثر اتقانا واقرب للمصلحة العامة مما لو كانت صادرة عن مجلس واحد .

هـ) — نظام المجلسين يضمن عدم استبداد البرلمان . فقد اثبتت التجارب ان المجالس النيابية تميل على الدوام الى توسيع سلطاتها والافتئات على حقوق الهيئات الاخرى وخصوصا الهيئة التنفيذية . فاذا كان البرلمان مكونا من مجلس واحد لم يكن هناك مايوقفه عند حده او يلطف من حدته او يخفف من غلوائه .

لذلك لجأت معظم البلاد الى تقييد هيئاتها النيابية عمليا بتقسيمها الى مجلسين كما كان الرومان في الماضي يقيدون سلطتهم التنفيذية بوضعها في يد قنصلين بدلا من قنصل واحد .

و) — تكوين البرلمان من مجلسين يخفف من حدة النزاع الذي قد يقع بين البرلمان والحكومة فاذا كان البرلمان مكونا من مجلس واحد ربما ادى هذا النزاع الى استعمال طرق العنف كما حصل ذلك عام ١٨٥١ في فرنسا حينما حل لويس نابليون بونابرت — (رئيس الجمهورية) المجلس التشريعي الوحيد حلا نهائيا . اما وجود مجلس آخر فمما يساعد على الوصول الى حل سلمي . فاذا كان المجلسان متفقين في الرأي كان ذلك قرينة قوية على انهما على حق وقد يحمل اتفاقهما هذا رئيس الدولة او السلطة التنفيذية على الخضوع او على لرأيهما .

وبالعكس اذا ناصر الحكومة احد المجلسين امكنها بسهولة اعتمادا على هذا — التأييد ان تحمل المجلس الآخر على التسليم بوجهة نظرها . ففي ١٨٧٧ حين حمل رئيس الجمهورية الفرنسية المارشال (ماكماهون) مجلس النواب نظرا لاختلافه في الميول مع اغلبية المجلس المذكور وفازت هذه الاغلبية نفسها في الانتخابات الجديدة حاول مكماهون ان يقاوم ويحل المجلس مرة ثانية ولكن مجلس الشيوخ اظهر بوضوح عدم موافقته على خطة المارشال . فاضطر هذا الى التراجع واحترام الدستور .

الانتقادات الموجهة الى نظام المجلسين

بالرغم من المزايا العديدة المتقدمة انتقد بعضهم نظام المجلسين • ومن هذه الانتقادات ماهو نظري ومنها ماهو عملي •

١ـ الانتقادات النظريـــة

ان الانتقادات النظرية التي وجهت الى نظام المجلسين قولهم أن الامة ليست لها سوى ارادة واحدة • وعليه يجب أن تعبر عنها هيئة واحدة أو مجلس واحد ـ أى ان نظام المجلســـين يتعارض مع وحـــدة ... الامـــة •

ان هذه الحجة التي اشرنا اليها كان لها التأثير ـ الكبير على واضعي دستور ١٧٩١ الفرنسي وكانت هذه الحجة السبب في جعلهم يأخذون بنظام المجلس الفردي •

ولكن لو تتبعنا هذه الحجة الى النهاية لوجدنا انها ليست لها اية قيمة علمية وانما توصلنا الى نتائج وخيمة • فلو قيل ان ارادة الامة واحدة اذن لوجب الا يعبر عن هذه الارادة سوى شخص واحد ، ومعنا ـ معناه الرجوع الى النظام الملكـــي المطلق او الديكتوري •

٢ـ الانتقادات العمليـــة :

ان الانتقادات العملية الموجهة الى نظام(المجلسين) كونه مصدر النزاع بين المجلسين • وفي الواقع لا مناص من اختلاف المجلسين في الرأى احيانا ـ اللهم الا اذا : كان احدهما صورة طبق الاصل للآخر • ولكن في هذه الحالة يفقد نظام المجلسين كـــل ـ مزاياه التي ذكرناها ، فالمناقشة ضرورية والاختلاف في الرأى ضرورى حتى تتحقق هذه المزايا •

والملاحظ ان الاختلاف في الغالب بين مجلسي البرلمان لا يدوم طويلا لان من شأنه اذا اشتد ان يلفت نظر الشعب او الرأى العام لموضوع النزاع • وبانضمام الرأى العام لاحد المجلسين ترجح كفته ، ويندر ان يصر المجلس الآخر على قراره الاول ، ويمكن الرجوع على الرأى العام في النزاع التشريعي القائم بين المجلسين بحلهما او بحل المجلس الشعبي منهما (مجلس النواب)

١٨٠٥٤٧

وبالقيام بانتخابات جديدة حتى تبدى الامة رأيها بوضوح فاذا جاءت الانتخابات العامة على اثر حل البرلمان مؤيدة الرأى الذى اعرب عنه احد المجلسين وجب على المجلس الآخر ان يخضع له •

وقد اختلفت الدساتير في جواز حل كل من المجلسين او في حل مجلس دون آخر : ففي (بلجيكا ورومانيا يجوز حل كل من المجلسين ، اما في فرنسا ومصر فلايجوز حل مجلس الشيوخ بل مجلس النواب فقط ، وفي انكلترا للملك حق حل مجلس العموم فقط) •

وتسهيلا لحسم النزاع بين مجلسي البرلمان تنص بعض الدساتير على انه في حالة الخلاف يجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر وقد جاء في بعض الدساتير انه في حالة النزاع بين المجلسين يختار كل مجلس لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة المجلس الآخر للوصول الى حل يرضي الجميع • ولاشيء يمنع الجمع بين الطريقتين طريقة الاجتماع بهيئة مؤتمر وطريقة اللجان المشتركة •

فمما تقدم نستنتج ان الخلاف في الرأى بين المجلسين امر طبيعي وضرورى والحقيقة لاتظهر الا من تصادم الافكار •

٣— واخيرا ينتقدون نظام المجلسين بكونه يعطل العمل التشريعي وقد سبق ان رددنا على ذلك • فالعبرة ليست بكثرة القوانين بل بصلاحها • وفي نظام المجلسين ضمان على ان التشريع لايصدر الا بعد بحث وتدقيق • ومعظم الدساتير واللوائح الداخلية للمجالس النيابية تنص على اجراءات خاصة لاتباعها في حالة الضرورة او الاستعجال من شأنها ان تسمح بمرور القانون في المجلسين في اقرب وقت ممكن • وقد دلت التجارب على ان نظام المجلس الواحد ضرره اكبر من نفعه • ولذا اخذت معظم دساتير العالم بنظام المجلسين وعدلت اغلب الدول التي جرت على نظام المجلس الفردى الى نظام الازدواج •

ومن الدول التي جربت المجلس الواحد ثم عدلت عنه انكلترا

في عهد كرومويل واليونان عام ١٩٢٧ وبعض دول امريكا اللاتينية وفي فرنسا ١٧٩٥ اذ استعيض عن نظام المجلس الفردي بالنظام المزدوج • واستمرت هذه الحال حتى ١٨٤٨ حيث اعيد نظام المجلس الواحد ثم مالبث ان رجع عنه الى نظام المجلسين

وكذلك فقد لاحظ بعض الكتاب ان الدساتير ذات المجلسين اطول عمرا من الدساتير ذات المجلس الواحد • فاقدم دساتير العالم دستور انكلترا وهو غير مكتوب • والولايات المتحدة وبلجيكا وهي كلها مؤسسة على نظام المجلسين •

الفصـــل الثانـــي

مزايا نظام المجلس الواحد و افضليته على نظام المجلسين :

كان نظام المجلس الفردي اكثر شيوعا منه الآن ، ولقد دافع عنه في امريكا في القرن الثامن عشر (بنيامين فرانكلين) الذي شبه نظام المجلسين بعربة يجرها جوادان في اتجاهين متعاكسين وكان من اثر كتاباته ان اخذت ولاية بنسلفانيا بنظام المجلس الواحد • وكان انصار المجلس الفردي في فرنسا كثيرين في عهد الثورة حتى ان دستور ١٧٩١ - بني على هذه القاعدة بقرار اجماعي تقريبا من الجمعية الوطنية واستمر هذا النظام موجودا حتى بعد دستور ١٧٩٣ - ثم استعيض عنه عام ١٧٩٥ بنظام المجلسين حتى ١٨٤٨ وفيها اعيد نظام المجلس الواحد لمدة قصيرة •

وكان من انصار نظام المجلس الواحد في ذلك الوقت (لامارتين) كما كان (تيركو) من اكبر انصاره ، واهم مايقال عن مزايا نظام المجلس الواحد هـــو :

أ) ـ ان نظام المجلس الواحد اكثر سهولة واقل تعقيدا ونفقة :
فهو يوفر على الدولة الاموال التي تصرف على المجلس الآخر
كما انه يجعل السلطة التشريعية قوية امام السلطة التنفيذية
فهو لا يفسح المجال امام الحكومة للاستعانة باحد المجلسين ضد الآخــر •

ب) ـ ان نظام المجلس الواحد يتلاءم ووحدة ارادة الامة •
فالارادة كما قلنا سابقا هي وحدة غير قابلة للتجزئة •
فوجود مجلسين يكون سببا في تجزيء هذه الارادة •
وبالتالي الى اختلافها واضمحلالها •

ولكن انصار المجلسين يردون عليهم بقولهم = ان نظام الاثنين المجلسين لايعني تجزئة الارادة ولو كان الامر كما تدعون لوجب ان تكون آراء جميع اعضاء المجلس الواحد متحدة • وهذا غير ممكن عمليا عدا من انه يسوقنا بالنهاية الى حكم الفرد •

جـ) ـ ان اسلوب المجلس الواحد يوفر على البلاد الخلاف والاصطدام
بين قسمي السلطة التشريعية الذي كثيرا مايؤدي الى مآزق
يصعب احيانا الخروج منها •

الا ان المعارضين لهذا النظام يقولون ان التصادم الحاصل ليس من شأنه الوقوع في مآزق وانما يكون فيه الرأي العام حكما لانحيازه لاحد المجلسين عدا من ان الدساتير تنص على اللجوء الى اساليب حل احد المجلسين او كليهما في مثل هذه الاحوال او تعمل باساليب اخرى من اجل القضاء على التصادم • وقد شرحنا ذلك في حينه •

د) ـ ان النظام الفردي يسهل عمل التشريع وقد تكون امام حالة
مستعجلة لايجوز الابطاء بها ، ولكن انصار المجلسين يجعلون
هذه الحسنة من عيوب المجلس الواحد بدلا من ان تكون من
فوائده •

ولذلك فالقوانين الموضوعة بسرعة فائقة ليست هي احسن القوانين •

ومما لاشك فيه ان الاعمال التشريعية التي تصدر عن مجلسين تكون اكثر كمالا وبعدا عن الخطأ اذا مرت قبل تمامها بمجلسين بدلا من مجلس واحد • واذا كان نظام المجلس الواحد يؤدي للاسراع في العمل التشريعي احيانا فهو لا يمنع بطأه من جهة اخرى ، فكثيرا ماتبقى عشرات المشاريع القانونية نائمة اعواما في

المجلس النيابي الوحيد •

هـ) — ان النظام الفردى يتلاءم مع مبدأ المساواة التي تنادى بها الديمقراطيات وليس فيها مجال لخلق ارستقراطيات جديدة ، وهذا ماحدا بالجمعية التشريعية الفرنسية ١٧٩١ على الموافقة باغلبية كبيرة جدا على المجلس الواحد كما نوهنا عنه فيما سبق

ويرد المعارضون عليهم بقولهم ان الطبقات الاجتماعية موجودة سواء شئنا ام ابينا ولا بد من تمثيلها كي يعبر البرلمان عن ارادة الامة عامة • ولكن رغم هذه الحجج التي يبديها انصار نظام المجلس الواحد نرى اكثر الدول اخذت بنظام المجلسين ولم يبق متمسكا بنظام المجلس الفردى سوى اليونان ويوغوسلافيا وتركيا ولبنان وسوريا •

نخرج من هذه المقارنة بين نظام المجلسين ونظام المجلس الواحد بان الاول يفضل من الثاني بكثير(١) ولكن لا يكفي ان يكون في الدولة مجلسان للحصول على كل المزايا المترتبة على ازدواج الهيئة التشريعية ، بل يجب ان يكون لمجلس الشيوخ او للمجلس الاعلى الحق على الاقل في وقف التشريع الصادر من المجلس الآخر ومن المفيد ايضا بل من الضرورى في نظر البعض ان يختلف المجلسان تركيبا •

الفصل الثالث

ضرورة اختلاف المجلسين من حيث التركيب :

الغالب في انشاء الدول ذات المجلسين ان يكون احدهما على الاقل

---

(١) ولقد قال كيلي انه لايعرف من نظم الحكم نظاما شرا من نظام المجلس الواحد فاستبداده قد يفوق استبداد الحاكم المطلق وشعوره بالمسئولية اقل منه • وهناك من يقول ان تجزئة البرلمان الى مجلسين او مجالس عديدة اضعف سلطة البرلمان حسب الكلمة المشهورة — فرّق تسد — وان تعدد مجالس البرلمان يزيد من حجم الحياة النيابية في الظاهر والواقع ان تجزئة البرلمان يراد منها اضعاف البرلمان تجاه الهيئات =

(مجلس النواب) مكونا كله بطريق الانتخاب الشعبي حتى يمثل الامة تمثيلا صحيحا اما مجلس الشيوخ فتختلف طريقة تكوينه باختلاف الدساتير ، فقد يكون (وراثيا) كما هو الحال في انكلترا • وقد يكون (تعيينا) كما في ايطاليا • وقد يكون (انتخابا) وهذا الانتخاب اما على درجة واحدة كما هو الحال في تشيكوسلوفاكيا وبلجيكا • واما على عدة درجات كما هو الحال في فرنسا • وقد يكون بعض اعضاء مجلس الشيوخ منتخبا والبعض معينا كما هو الحال في مصر • وقد يكون بعض اعضاء المجلس الاعلى منتخبا والباقون يتولون مراكزهم بنص القانون كما في رومانيا •

ولاحاجة الى القول بان المجالس الوراثية او المؤلفة من اعضاء كلهم معينون اصبحت بالية لاتتفق مع روح العصر الحاضر • والسبب في احتفاظ الانكليز بمجلس اللوردات الوراثي هو عدم اتفاقهم على طريقة تشكيل المجلس الذى يخلفه في حالة الغائه • ولذا نراهم اكتفوا بتقييد سلطة مجلس اللوردات الحالي تقييدا كبيرا كما سنرى بقانون ١٩١١ ولقد قامت انكلترا بمحاولات في ١٩١٧ ١٩٢٧ لتغيير مجلس اللوردات ولكن جميع هذه المشاريع باءت بالفشل • لذا يمكن ان نقول ان المجالس التي هي على شاكلة المجلس الانكليزى اصبحت أثرا من آثار العهد الماضي •

اما البلاد التي تجعل مجلس الشيوخ منتخبا كمجلس النواب يراعى في ذلك تغيير تشكيل كل من هذين المجلسين عن الآخر بوسيلة او اكثر من الوسائل الآتية :

١ـ ان يتفاوت المجلسان عددا • فمجلس الشيوخ على الاطلاق عدده اقل من عدد مجلس النواب

٢ـ ان يكون انتخاب مجلس النواب مباشرة بواسطة الشعب ، بينما يكون انتخاب مجلس الشيوخ على درجتين او اكثر بواسطة مجالس البلدية

٣ـ ان يكون السن مختلفا بالنسبة لناخبي واعضاء كل من المجلسين وفي اكثر الدول تشترط دساتيرها عادة ان يكون سن ناخبي واعضاء

== السياسية الاخرى في الدولة فهناك اذن قصة توازن سياسي بين البرلمان والهيئات الدستورية الاخرى •

فلو نظرنا الى الحقوق الدستورية المقارنة والى التاريخ الدستورى لوجدنا ان الحقوق الدستورية والتاريخ يستحسنان اسلوب الازدواج المجلسي •

مجلس الشيوخ اكبر من سن ناخبي واعضاء مجلس النواب •

ففي مصر : نجد ان سن الناخب (مدة لانتخاب اعضاء) مجلس النواب ٢١ سنة ، وسن الناخب لانتخاب اعضاء مجلس الشيوخ ٢٥ سنة كما يشترط الدستور المصرى في النائب لمجلس النواب ان يكون سنه ٣٠ سنة •

بينما يشترط في عضو مجلس الشيوخ ان يكون سنه ٤٠ سنة ولو تصفحنا دساتير اكثر الدول لوجدنا ان سن عضوية مجالس النواب تتراوح بين ٢٥ — ٣٠ سنة ولمجلس الشيوخ بين ٤٠ — ٤٥ كما اننا نلاحظ ان بعض الدساتير تشترط سنا خاصة بالاشتراك في انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ بينما البعض الآخر يكتفي بالسن العادية المقررة لانتخاب اعضاء مجلس النواب •

٤— جعل مدة النيابة لاحد المجلسين (المجلس الاعلى عادة) اطول من مدة النيابة للمجلس الآخر (مجلس النواب) وتطبيق التجديد الجزئي على الاول دون الثاني • ففي فرنسا نجد ان مجلس الشيوخ ينتخب لمدة ٩ سنوات يتجدد ثلثه كل ٣ سنوات

وهناك بعض الدساتير التي لم تأخذ بقاعدة التجديد الجزئي كدستور تشيكوسلوفاكيا وبلجيكا الجديد •

٥— تشترط بعض الدساتير في عضو مجلس الشيوخ ان يكون من طبقات معينة ويراعى فيهم عادة ان يكونوا من الاشخاص الذين ادوا لدولتهم خدمات جليلة او الذين شغلوا او يشغلون مناصب هامة حكومية او غير حكومية (مع مراعاة عدم الجمع بينهما) او الملاكين الذين يؤدون ضريبة لاتقل عن مقدار محدود او لا يقل دخلهم السنوى عن مبلغ معين ، وهذا هو الحال في بلجيكا بالنسبة لاعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين من الشعب مباشرة • وفي مصر بالنسبة لجميع اعضاء مجلس الشيوخ المعينين منهم والمنتخبين :

فالغرض من كل ماتقدم الا يكون مجلس الشيوخ صورة مطابقة لمجلس النواب بل يمثل اولهما الثبات والاستقرار والى حد ما مصالح الخواص بينما يمثل الثاني عواطف وميول عامة الشعب• وبعبارة

اخرى يراعى في مجلس الشيوخ عادة ان يكون هيئة محافظة في - الدولة لكبح جماح المجلس الشعبي الاكثر تطرفا بحكم تشكيله وسن اعضائه .

الفصل الرابع

اختصاصات كل من المجلسين :

لكي يؤتي نظام المجلسين اكله يجب ان يكون المجلسان متساويين في الحقوق والسلطات ويكفي ان تنحصر هذه المساواة في التشريع دون غيره .

١ــ فمن المسلم به في كثير من الدساتير البرلمانية ان الوزارة لاتسأل سياسيا الا امام مجلس النواب وحده (انكلترا ومصر) ولكن لهذه القاعدة استثناءات هامة (كفرنسا وبلجيكا) .

٢ــ كذلك فيما يتعلق بمسئولية الوزارة جنائيا نجد ان المتبع هو اختلاف المجلسين في الاختصاص فيقوم احدهما وهو مجلس النواب بالاتهام بينما يقوم الآخر بالمحاكمة .

٣ــ وكذلك فان المجلسين غير متساويين في المسائل المالية . فبعض الدساتير تعطي حق اقتراح القوانين المالية او على الاقل حق اقتراح القوانين الخاصة بانشاء الضرائب او زيادتها للحكومة ومجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ وقد اخذ بذلك الدستور المصري .

٤ــ ولمجلس النواب في معظم البلاد الاسبقية او الاولية في مناقشة وتقرير الميزانية العامة للدولة وهذه القاعدة قد اتبعت في فرنسا عام ١٨٧٥ وفي مصر .

والمتبع في المسائل المالية ان مجلس الشيوخ يخضع عادة في نهاية الامر للرأي الذي يراه النواب . اما فيما يتعلق بالتشريع العادي خلاف القوانين المالية . فالمبدأ الذي كان متبعا الى عهد قريب في البلاد التي تأخذ بنظام ازدواج المجلسين هو اشتراك المجلسين في التشريع على قدم المساواة فلهما اقتراح القوانين العادية واقرارها . والمشروع لا يصبح قانونا قابلا للاصدار والتنفيذ الا اذا وافق على صيغته كل من المجلسين على التوالي .

وهذا المبدأ لايزال يسود في الوقت الحاضر د ساتير الولايات المتحدة الامريكية وفرنسا ورومانيا وبلجيكا ومصر وغيرها ... فموافقة الحكومة ومجلس النواب في هذه البلاد على مشروع من مشروعات القوانين ماليا كان او عاديا لايغني بحال من الاحوال عن ضرورة الحصول على موافقة مجلس الشيوخ ايضا . او بعبارة اخرى، رفض مجلس الشيوخ لمشروع القانون يحول دون صيرورة هذا المشروع قانونا من قوانين الدولة .

وفي الولايات المتحدة على الخصوص لمجلس الشيوخ مكانة خاصة تفوق مكانة مجلس النواب فهو لايشترك فقط في التشريع على قدم المساواة مع مجلس النواب بل يشترك ايضا مع رئيس الولايات المتحدة في بعض اختصاصاته . فموافقته ضرورية للتصديق على المعاهدات كما يجب اخذ رضائه في كثير من التعيينات الهامة لمناصب الدولة الاتحادية وفي هذه الدول المذكورة اعلاه اذا اجتمع المجلسان بهيئة موتمر اوجمعية وطنية فان الرئاسة تكون لرئيس مجلس الشيوخ . وهذا الامتياز يشعر باهمية مجلس الشيوخ في الدولة ومكانته الادبية :

ولكن منذ اوائل القرن العشرين ظهر تيار دستوري قوي . يرمي الى القضاء على المجالس العليا او تقييد سلطتها تقييدا كبيرا . حتى فيما يتعلق بالتشريع العادي وحصر السلطة في المجلس الادنى ؛ ولقد بدأ ذلك في بعض الممتلكات البريطانية المستقلة ثم تحقق في انكلترا نفسها بعد ازمة دستورية قوية . وخصوصا في معظم الدساتير الحديثة التي ظهرت عقب الحرب العظمى . هذا الاتجاه الدستوري الحديث ادى الى ما سموه ازمة المجالس العليا .

الفصل الخامس

الميول الدستورية الحديثة وازمة المجالس العليا

:

لقد ظهر ميل الى تحديد السلطة في المجالس العليا او حتى الاستغناء عنها كلية قبل الحرب العظمى في بعض [illegible] البريطانية المستقلة (استراليا جنوب افريقيا كندا) ولكن قانون ١٨ آب سنة ١٩١١ الانكليزي والمعروف باسم (The parliament act) والذي قيد سلطة مجلس اللوردات وجعله في المرتبة الثانية بالنسبة لمجلس العموم هو الذي لفت انظار العالم الى مسألة المجالس العليا . وضرورة اصلاحها او الغائها

ونظرا لما لهذا التعديل الدستوري الانكليزي من الاثر الكبير اولا في انكلترا

نفسها التي كانت تعتبر نظام ازدواج المجلسين ومساواتهما في التشريع من المسائل الدستورية الاساسية — وثانيا — على الدساتير الاخرى الحديثة التي ظهرت بعد الحرب العظمى • لذلك سندرس في هذا الفصل بصورة ضيقة الاسباب الآتية :

ا) — الاسباب والمناسبات التي ادت الى تعديل اختصاصات مجلس اللوردات •

ب) — ماله من حقوق في الوقت الحاضر •

جـ) — اثر هذا التعديل في الدساتير الاخرى الحديثة •

ا) — الاسباب والمناسبات التي ادت الى تعديل اختصاصات مجلس اللوردات :

كان مجلس اللوردات قبل سنة ١٩١١ له حق رفض القوانين المالية والميزانية وان سلطته لم تكن كمية مهملة • اى انه لايمكن ان ينفذ قانون في المملكة سواء أكان هذا القانون ماليا او عاديا الا اذا وافق عليه اللوردات • وهذه السلطة هي التي دعت لظهور حملة شديدة ضد مجلس اللوردات والتي استمرت حتى ١٩١١ — حيث قيدت سلطة المجلس • وتحول اختصاصه التشريعي الى مجرد حق اعتراض توقيفي بسيط الى جانب فقدانه حق رفض القوانين المالية والسبب فيما ذكرناه هو :

١— تكوين مجلس اللوردات نفسه بنفسه (وراثي) في وقت انتشرت فيه الديمقراطية •

٢— الميل عن نظام المجلسين الى نظام المجلس الواحد المنتخب من قبل الشعب •

٣— تصرفات مجلس اللوردات الاستثنائية •

ب) — ماله من حقوق في الوقت الحاضر :

ان في القانون الصادر في ١١ اغسطس عام ١٩١١ حافظ مجلس اللوردات على تركيبه السابق (اى الوراثة وارادة الملك) ولكنه اصبحت اختصاصاته هي :

١— ان مشروعات القوانين المالية تصبح نافذة منذ تصديق الملك عليها وان عارض في ذلك مجلس اللوردات في ظرف شهر من ارسالها اليه من مجلس العموم •

٢ــ ان مشروعات القوانين الاخرى تصبح نافذة فيما اذا اقرها مجلس العموم في ثلاث دورات متتالية وعلى شرط ان يمضي بين اقرارها في المرة الاولى واقرارها في المرة الثالثة بواسطة مجلس العموم سنتان على الاقل بعد تصديق الملك عليها •

٣ــ اطالة مدة مجلس العموم اكثر من خمس سنوات لاتكون الا بموافقة مجلس اللوردات على ذلك •

٤ــ لرئيس مجلس العموم بمساعدة اثنان من اعضاء هذا المجلس حق البت فيما اذا كان ... المشروع موضوع المناقشة امام البرلمان مشروعاً عاديا ــ وهي سلطة كبيرة •

جـ) ــ اثر هذا التعديل في الدساتير الاخرى الحديثة :

كان للميول الدستورية التي بدأت تظهر قبل الحرب العظمى وما اقدمت عليه انكلترا من تقييد سلطة مجلس اللوردات اثر كبير على الدساتير الحديثة التي ظهرت بعد ١٩١٨ فاخذت بعض هذه الدساتير بنظام المجلس الواحد كدستور لتوانيا وفنلندا وتركيا واسبانيا عقب اعلان الجمهورية سنة ١٩٣١ • اما الدساتير الاخرى التي اخذت بنظام المجلسين فقد اضعف معظمها من سلطة المجلس الاعلى لدرجة كبيرة غير تاركين له الا حق اعتراض توقيفي بسيط • وهذه الظاهرة التي المح اليها موجودة بوضوح في دستوري بولونيا ١٩٢١ ــ وتشيكوسلوفاكيا ١٩٢٠ ــ فقد انشأ كل من هذين الدستورين بجانب مجلس النواب مجلسا للشيوخ منتخب كله من الشعب بالاقتراع العام المباشر •

ولكن بالرغم من هذا التكوين الديمقراطي الصحيح فان الدستورين المذكورين لم يمنحا مجلس الشيوخ الا حق فيتو محدود يمكن للمجلس الآخر ... التغلب عليه اذا صوت على مشروع القانون مرة ثانية باغلبية بسيطة

ولقد ظهر هذا الميل في دساتير اخرى وضعت بعد الحرب العظمى كدستور اليونان الصادر عام ١٩٢٧ ، ودستور ارلندا الصادر عام ١٩٢٢ فجميع هذه الدساتير قصروا حق المجلس الاعلى على حق (فيتو) الرفض الموقت ولم تقتصر ازمة المجالس العليا على الدول الموحدة بل شملت

ايضا الدول الاتحادية مع ان نظام المجلسين فيها يبرره تكوين هذه الدول الخاص كما في المانيا والنمسا .

ولم تفقد المجالس العليا معظم اختصاصاتها المالية والتشريعية فحسب بل ايضا امتيازاتها الفخرية التي كان معترفا لها بها في الماضي بدون نزاع . فمثلا عند ما يجتمع المجلسان في هيئة موحدة تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ . اما في الدساتير الحديثة فقد نصت على ان تكون الرئاسة لرئيس مجلس النواب لا لرئيس مجلس الشيوخ . كل ذلك يدلنا دلالة واضحة على تفوق مجلس النواب على طول الخط وقد ادى رجحان كفة مجلس النواب في الوقت الحاضر والاكتفاء بمجلس واحد في بعض الدساتير الى اعتقاد بعض العلماء ان نظام المجلسين اثر من آثار الماضي مصيره الفناء وفي هذا مغالاة

ان المجالس العليا ونظام ازدواج المجلسين يجتاز في الوقت الحاضر بلا شك ازمة كبيرة ولكنها في نظرنا ليست ازمة فناء بل ازمة تطور حتى تتمثل المصالح الاقتصادية في المجلس الاعلى بعد ان كان هذا المجلس وراثيا . فنظام ازدواج المجلسين وكثرة مزاياه كما رأيناه كفيلة ببقاء هذا النظام مدة بل اجيالا طويلة .

نعم ان نظام المجلس الواحد زاد عقب الحرب العظمى . ولكن رأينا ان هذه الدول التي جربت نظام المجلس الواحد عدلت عنه الى نظام المجلسين .

واصدق مثال على ذلك يوغوسلافيا التي اخذت بنظام المجلس الواحد عام ١٩٢١ ولكن عدلت عنه عام ١٩٣١ الى نظام المجلسين .

هذه خلاصة بسيطة اردنا بها شرح نظام المجلس والمجلسين لنقف على حقيقة هذه النظم المتبعة في العالم ونسترشد بها لمعرفتها اذا كانت سوريا يوافقها نظام المجلس الواحد أم المجلسين .

ولكن قبل بيان الاوفق لابد لنا من اظهار حالة سوريا قبل الحرب العالمية الاولى وبعدها . لابد في معرفتنا لهذه الحالة نكون قد ادركنا كنه الاسلوب الواجب اتباعه تجاه بلادنا السورية . ونحن ازاء ذلك سنبدأ باستعراض وضع سوريا .

البــــاب الثالــــث

((تأليف الســلطة التشريعية في سوريا))

الفصــل الاول

========

سوريا قبل الحرب العالمية الاولى :

بقيت سوريا تحت حكم الاتراك اربعة قرون فكانت حتى ١٩١٨ جزء من الدولة العثمانية لا مقاطعة تابعة لها • فالسوريون يتمتعون بكافة الحقوق التي يتمتع بها الاتراك الا ان البلاد السورية اصابها من حكم الاتراك اكثر مما اصابها من اية دولة اخرى كان في نهاية حكم العثمانيين ساد الجهل وعم الاضطراب واصبح الشعب السوري لاحول له ولا قوة ولذلك فالتاريخ الدستوري بالنسبة الى السوريين لم يبدأ الا في عام ١٩٣٠ عندما وضع دستور للبلاد •

كان أصول الحكم في الدولة العثمانية - منذ قرون مضت - اوتوقراطيا (مطلقا) وكانت السلطات متجمعة في يد الاسرة المالكة ، ولم يكن ثمة اى قيد يحد من سلطة السلطان من الوجهة الدستورية اللهم الا بعض القيود الناشئة عن الصفة الدينية • وهذه الصفة التي كانت تحد من سلطة السلطان هي التي تميز الحكم المطلق في الدولة العثمانية عنه في الدول الاوتوقراطية القديمة في اوربا • ولقد بقيت الحال على هذا الشكل حتى عام ١٨٧٥ عندما اعتلى عرش العثمانيين عبد الحميد الثاني واعدا بوضع دستور سياسي للبلاد • وبالفعل قد اعلن السلطان عبد الحميد الدستور العثماني الذى وضعه المجلس النيابي • وكان هذا الدستور ينص على ان السلطة التشريعية مؤلفة من مجلسين (مجلس مبعوثان ومجلس اعيان) اما مجلس الاعيان كان السلطان يعينهم مدى الحياة • واما مجلس المبعوثان فكان ينتخب باعتبار شخص واحد عن كل خمسين الف نسمة من ذكور التبعة العثمانية ... وكانت مدة هذا المجلس اربع سنوات •

وكانت القوانين والمراسيم التشريعية والموازنة ترسل اولا الى مجلس المبعوثان فاذا اقرت من قبله ترسل عندئذ الى مجلس الاعيان • ... وكان لهذا المجلس كما ذكر استاذنا الدكتور فؤاد شباط هو وحده ذو اختصاص بتفسير ماغمض من مواد الدستور ولا تكون لوائح القوانين نافذة الا اذا صدرت الارادة السنية باجرائها (مادة ٥٤) :
الا ان هذا الدستور الذى وضع مالبث ان عطل بعد اربعة اشهر وحل المجلس النيابي وعادت البلاد الى اسلوب الحكم المطلق حتى عام ١٩١٨ حيث اعلنت الثورة على السلطان واجبر على اعلان الدستور الموضوع عام ١٨٧٦ وفتح المجلسين واوفدت سوريا مندوبين عنها

لمجلس المبعوثان ، وقد بقيت هذه الحال حتى ١٩١٨ حيث دخل دمشق الامير فيصل بجيشه العربي فانتهى بذلك الحكم العثماني .

الفصل الثاني

سوريا في العهد الفيصلي :

اقام الامير فيصل حكومة عسكرية موقتة من شخصيات سورية وعربية مرتبطة به رأسا وكانت مؤلفة من حاكم عسكري عام يوازره مجلس من المدنيين يشرف كل منهم على احدى الدوائر المدنية، ويقوم بجانبه مجلس شورى يتراوح عدده بين ٥ — ١٥ ولم تحدد صلاحياته بصورة واضحة ، ولكنه كان يهيئ مشاريع القوانين والقرارات، وكان مرجع السلطات كلها الامير فيصل بصفته القائد العام لجيش الاحتلال العربي . الا انه يمكننا ان نقول ان هذا المجلس كان مقسما الى شعبتين الاولى (شعبة التشريع والحقوق) والثانيـــــة (شعبة المالية والاشغال العامة) . وفي عام ١٩٢٠ دعي الشعب السوري في كافة اقطاره (سوريا لبنان فلسطين) لانتخاب مجلس يضع دستورا للحكم ويشرف على تقرير مصير البلاد فاجتمع المؤتمر السوري في ٧ آذار ١٩٢٠ وقرر اعلان أستقلال سوريا بحدودها الطبيعية والمناداة بفيصل ملكا عليها ، وفي اليوم التالي جرت حفلة مبايعة الامير فيصل واعلان استقلال البلاد استقلالا تاما استنادا على المبدأ الذي يقول (الشعوب لها حق تقرير مصيرها لوحدها) كما ان هذا المؤتمر قرر ان يكون نظام الحكم دستوريا نيابيا وان تعتبر الامة مصدر السلطات وانتهى بذلك عهد الحكم العسكري ، وقامت حكومة وطنية تمارس الحكم باسم الشعب .

وكان الدستور السوري الاول الموضوع من قبل المؤتمر السوري ينص على الملكية النيابية الدستورية ، ومسئولية الوزراء امام المجلس النيابي الوحيد ، ومبدأ فصل السلطات على غرار الاساليب النيابية . ولكن هذا الدستور لم يوضع موضع التنفيذ اذ ماكاد المؤتمر السوري يتم عمله منه حتى فاجأته الجيوش الفرنسية التي اقتحمت البلاد في ٢٩ تموز ١٩٢٠ وفرضت سلطانها عليها ومزقتها دويلات وشيعا وطردت مليكها فيصل وبذلك تكون سوريا قد فرت من الحكم المطلق الظاهر الى الحكم المطلق الخفي .

الفصل الثالث

سوريا في عهد الانتداب :

اقام الفرنسيون حكمهم في البلاد على مبدأ جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد ممثليها المفوضين السامين الذين كانت تعينهم تعيينا . فالقوانين كانت توضع بشكل قرارات صادرة عن المفوضين سواء اكانت هذه القوانين مدنية او تجارية او جزائية او سياسية . وكان ممثل فرنسا في بعض الاحيان يمنح الحكومات حق التشريع في مادة من المواد ثم ينزعه منها كما يشاء . والى جانب هذا كله كان المفوض السامي يتمتع بالسلطة التنفيذية ايضا فالحكومات تعين بقرار منه وتعزل بنفس الشكل وهي مسئولة امامه وهي مراقبة

من قبل مستشارين افرنسيين . وهكذا بقيت البلاد السورية تئن تحت هذا النير الاستعماري الا ان الثورات والاضطرابات التي قامت في البلاد ضد هذا الحكم الاستعماري جعلت الافرنسيين يوقنون بانه لا مناص من الاعتراف للشعب السوري بحقوقه الديمقراطية وهكذا دعي الشعب في عام ٩٢٨ لانتخاب مجلس تأسيسي مهمته وضع دستور للبلاد وقد اجتمع المجلس فعلا في ٦ حزيران ٩٢٨ واتم مشروع الدستور الذي لم يوضع موضع التنفيذ الا بتاريخ ١٤ أيار ٩٣٠ مع بعض التعديلات التي ادخلت عليه من قبل المفوض السامي وكان هذا الدستور الموضوع عام ٩٣٠ ينص في مادته الثلاثين على ان السلطة التشريعية منوطة بمجلس النواب ومعنى هذه المادة ان السلطة التشريعية ليست مؤلفة من مجلسين كما كان الحال في تركيا او فرنسا وانما جعلت السلطة بيد مجلس واحد ينتخب اعضاؤه وفاقا لقانون الانتخاب الذي يوضع حسب المبادئ المبينة في المواد ٣٦ وما يليها حتى ٦٧ . ولكن هذا الدستور قد قيد بنص المادة (١١٦) التي عطلت جميع المواد وجعلت تنفيذها منوطا برغبة ممثل فرنسا ولقد بقي هذا الحال في سوريا حتى عام ٩٣٩ حين بدأ الفرنسيون بالتدخل في شؤون البلاد فعادت البلاد الى حكم الانتداب واستعاد المفوض السامي ممارسة جميع السلطات بصورة مطلقة وفي عام ٩٤٣ عاد الفرنسيون تحت ضغط الحلفاء والظروف الناشئة عن الحرب العالمية الثانية فاجتمعوا الى رجال الكتلة الوطنية التي كان بيدها مقود النضال في ذلك الحين وعرضوا عليها حلا يتضمن الغاء قرارهم القاضي بتعطيل الدستور والرجوع بالبلاد الى ماكانت عليه قبل عام ٩٣٩ الا ان الكتلة الوطنية رفضت ذلك مطالبة باعلان انتخابات جديدة لمجلس نيابي جديد .

وهكذا عادت البلاد من جديد الى الحياة النيابية وبقي هذا الدستور مرعي الاجراء حتى صبيحة ٣٠ آذار ٩٤٩ عندما حدث الانقلاب العسكري الاول فتعطل الدستور ثم تبعه انقلاب آخر في نفس العام انسحب على اثره الجيش تاركا سياسة البلاد الداخلية الى ايدي الساسة الوطنيين وتألفت وزارة دعت الى انتخاب مجلس تأسيسي يضع دستورا جديدا يتلاءم ونهضة البلاد واجتمع المجلس التأسيسي وانتهى الى دستور ٩٥٠ الذي نص في المادة (٢١) على انه (يمارس السلطة التشريعية في الجمهورية السورية مجلس نيابي منتخب من الشعب بصورة سرية مباشرة)

وهكذا نرى أن دستور عام ٩٥٠ سار على غرار دستور ٩٢٨ الذي حصر السلطة التشريعية بيد مجلس واحد . وماكاد دستور ٩٥٠ يوضع موضع التنفيذ حتى حدث الانقلاب الرابع الذي اطاح بالنظام البرلماني وانشأ عهدا ديكتاتوريا قيد الحريات والاحزاب واستبد بالحكم فاملى على الشعب النظام الرئاسي واكرهه على قبول دستور وضعه بعض الموظفين غير الاخصاصيين ، وقد نص هذا الدستور على حصر السلطة التشريعية بمجلس النواب الوحيد . ولكن جذوة الحرية مالبثت ان التهبت واطاحت بالحكم الفردي واعادت البلاد الى دستور ٩٥٠ الذي سار على نظام وحدة المجلس كما سبق ان اشرنا الى ذلك .

وهنا يعترضنا السؤال التالي : ماهي الاسباب التي حدت بالجمعيات والهيئات التأسيسية في سوريا للاخذ بنظام المجلس الفردي مع ان اكثر دساتير البلاد العربية المجاورة كانت تعمل بنظام المجلسين . ؟

الاسباب التي حدت للاخذ بنظام المجلس الواحد :

يعزو بعض المفكرين اخذ سوريا بنظام المجلس الواحد الى اسباب عديدة منها :

١ـ عدم وجود ارستقراطية في سوريا ، فروح المساواة سائدة لدى افراد الشعب السوري ، والسوري والسوري بطبيعته نزاع لعدم الاعتراف بوجود ارستقراطية ووجود طبقات تختلف مصالحها بعضها عن بعض

٢ـ ان سوريا وحدة سياسية لا تتجزأ كما نص عليها الدستور الجديد فليس فيها مجال لوجود مجلس شيوخ يمثل مختلف الولايات كما في الدول المتحدة حيث تدعو الحاجة لذلك •

٣ـ السلطة التنفيذية في سوريا كما في الدول الناشئة يجب ان تتمتع بصلاحيات واسعة ونفوذ قوى ولذلك فليس من حاجة لتقسيم السلطة التشريعية فيها من اجل اضعافها وجعل كفتها متعادلة مع كفة السلطة التنفيذية •

٤ـ سوريا في وضعها الحالي دولة قليلة السكان ولذلك يجب ان تقتصر على اهم النفقات وان تلجأ الى اكثر ما يمكن من الاختصار في المؤسسات العامة •

٥ـ عند وضع الدستور الاول كان لابد من ملاحظة امر هام وهو ان الدولة السورية بحاجة الى تجديد شرائعها والاسراع في هذا العمل الرئيسي ولذلك فوجود مجلس واحد يحقق مثل هذه الاهداف بسهولة اكثر •

٦ـ واخيرا لقد نسج واضعو الدستور الاول وعنهم أخذ واضعو الدستور الثاني على غرار تركيا التي ألغت مجلس الاعيان منذ عام ١٩٢٣ على الرغم من ان نظام الحكم في البلدين ليس واحدا •

هذا خلاصة ما ذكره بعض المفكرين معللين أسباب اخذ سوريا بمبدأ المجلس الواحد ونحن اذا عدنا الى هذه الاسباب التي دعت سوريا للاخذ بنظام المجلس الواحد وناقشناها بحياد وهدوء لوجدنا انها غير كافية وانه يجدر الاخذ بنظام المجلسين •

الفصل الخامس

نقد هذه الاسباب :

١ـ لاشك بان الارستقراطية في سوريا ضئيلة الظل ضعيفة السيطرة ، ولكن هذا لا ينفي وجودها فلا يزال الشعب السوري في بعض المناطق يسير في ركاب الاقطاعي ويردد آرامه ويحقق رغائبه ، ولا تزال النيابة في بعض المناطق متلازمة مع فكرة المشيخة ، فشيخ المنطقة هو نائبها الناجح بالتزكية في كل عهد او دور ولا يجرؤ احد من سكان المنطقة على منازعته في هذه الزعامة المفروضة • ومع هذا كله فان فقدان الارستقراطية لا يستدعي الاستغناء عن مجلس الشيوخ كما ان وجودها لا يستلزم وجود المجلس الثاني اذ انه لا يشترط في مجلس الشيوخ ان يمثل هذه الطبقة الارستقراطية وحدها فلم تعد مجالس الشيوخ مقصورة على النبلاء والاعيان ولم يعد يشترط في عضو مجلس الشيوخ ان يكون لوردا او نبيلا وانما اتجهت الدساتير الحديثة في تحديدها شروط عضو مجلس الشيوخ نحو تمثيل جميع المصالح في الدولة كالصناع والتجار والزراع ورجال العلم والادب والجامعات ورجال الدين • وعلى هذا فليس الغرض من ازدواج البرلمان اقرار الوضع الطبقي في الدولة بل الغرض منه (كما قال جون ستيوارت ميل ان يكون احد المجلسين ممثلا

٢— واما كون سوريا وحدة لاتتجزأ وليس فيها مجال لوجود مجلس شيوخ يمثل مختلف الولايات ، فقول لا يمنع من الاخذ بنظام المجلسين اذ ان مجلس الشيوخ لم يعد يمثل الولايات المختلفة في دولة واحدة فالغرض منه كما سبق شرحه انما هو تمثيل الشعور العام الى جانب الجدارة والكفاءة ، وفي العالم دول كثيرة اخذت بنظام المجلسين رغم انها لاتتألف من ولايات متحدة او مقاطعات متعددة فاردن وبلجيكا والدانمرك والسويد وغيرها من الدول الصغيرة التي لا مجال لوجود المقاطعات فيها الى جانب فرنسا وايطاليا ومصر وغيرها من الدول التي تنص دساتيرها انها وحدة سياسية لاتتجزأ كلها اخذت بنظام المجلسين رغم وحدتها وعدم تجزئتها •

٣— واما القول بان سوريا دولة ناشئة يجب ان تتمتع السلطة التنفيذية فيها بنفوذ قوي وصلاحيات واسعة فانه لا يستدعي الاخذ بنظام المجلس الواحد • اذ ان ازدواج البرلمان لا يعني تقليص نفوذ السلطة التشريعية فلكل من : السلطتين مجالها الذي تعمل فيه دون ان تلحق الضرر بالسلطة الاخرى ، واذا كان اقناع مجلس بمشروع قانون ايسر من اقناع مجلسين فان ذلك امر عددي يتعلق بعدد اعضاء كل من المجلسين ، فلو كان اعضاء المجلس الواحد مساويا لمجموع اعضاء المجلسين لكانت سهولة الاقناع واحدة في كلا النظامين • ومع هذا فانه ليس في صالح الدولة الناشئة ان تسيطر على امورها سلطة واحدة قد تتحول الى دكتاتورية تطيح بالحريات العامة وتورد البلاد مورد الهلاك والدمار • ولعل سيطرة السلطة التنفيذية على السلطـــة التشريعية في بلادنا قبل هذه الفترة من الانقلابات كانت السبب في حدوث هذه الاضطرابات والقلاقل التي اطاحت بالحياة الديمقراطية الصحيحة وقتا غير قصير من الزمن •

٤— واما القول بان سوريا قليلة السكان والموارد فليس من صالحها ان تزيد في المؤسسات العامة التي تستنزف القسم الاكبر من ميزانية الدولة فرد ضعيف الحجة متداعي الاركان ، لانه كما تقول القاعدة المالية (الحاجة حد الخراج) فليست واردات الدولة هي التي تحدد مصالحهـــا ومؤسساتها بل على العكس من ذلك فان حاجات الدولة هي التي تحدد الواردات التي يجب ان تجبى من الافراد و مع ذلك فانه بامكان الدولة الفقيرة ان تقسم عدد اعضاء البرلمان الذي تحتملها ميزانيتها بين مجلسين اثنين فتؤمن بذلك فوائد ازدواج البرلمان بمقدار ضئيل من النفقة

٥— ولعل حاجة سوريا الى السرعة في تجديد شرائعها اقوى سبب في تبني نظام المجلس الواحد ، ولكن هذه السرعة في انجاز القوانين كثيرا ماتؤدي الى ماينافض الغاية من وجود التشريع في البلاد ، فليس المهم في الدولة ا وجود القانون بل الضروري ان تكون هذه القوانين متماشية مع مصالح الامة واهدافها ، اذ مافائدة قانون يصعب تطبيقه اولا يقدم اية فائدة للامة؟ ولعل السرعة في سن القوانين السورية هي التي جعلت قسما لا يستهان به منها بعيدا عن العدالة والمنطق الحقوقي كما جعلت بعضها الآخر متناقضا مع قسم من القوانين المرعية الاجراء كما ان هذه السرعة في سن القوانين هي التي ادت في اكثر الاحيان الى تكرر التعديلات للقانون الواحد للسنة الواحدة

٦— واخيرا يذكرون ان سوريا سارت على غرار تركيا في الاخذ بنظام المجلس الواحد ، ولكن الدساتير ليست تقليدا لامة او ارضاء لجوار وانما هي دعم لكيان الوطن وتأمين مصالح الامة ولو كانت الدساتير نقلا او استنساخا لكانت دساتير الدول كلها واحدة في المعنى واحدة في الشكل •

واذا كانت تركيا دولة قوية مستقرة مستعدة فليس السبب في ذلك كون دستورها يأخذ بنظام المجلس الواحد لانه لو صح ذلك لوجب ان تكون تركيا اكثر قوة وارسخ استقرارا من كل من انكلترا وامريكا اللتين تأخذان بنظام المجلسين • وانما السبب في قوة تركيا واستقرارها انما قيام رجال تعاونوا في خدمة الامة فاستجاب لهم الشعب، ثم ان سوريا تعمل على دعم الوحدة العربية وتحقيقها فخير لها ان كان ثمة ضرورة للتقليد ان تقلد كلا من العراق والاردن ومصر التي اخذت كل منها بنظام المجلسين ولعل في تقارب اساليب الحكم في البلاد العربية خطوة نحو الوحدة المنشودة •

لذلك فاني اعتقد ان وجود نظام المجلسين في البلاد السورية يضعف الاغراض الحزبية والمصالح الشخصية ويجعل رقابة المجلس الاول (الاعلى) على اعمال المجلس الثاني (النواب) سببا لان يمحص المجلس الثاني جميع مايخرج عنه من القوانين والقرارات •

وهنا قد يسألنا سائل : الا يفترض في النائب الذى يمثل الامة ان يتجرد عن انانيته وحزبيته وان يعمل لتأدية المهمة المنتخب لها بامانة واخلاص •

والجواب على ذلك : انه لاشك في ذلك ابدا ولكنه يجب الا يغرب عن بالنا ان النائب بشر يلازمه مايلازم البشر من الضعف • لذلك فاني ارى ان رقابة المجلس الثاني (الشيوخ) على المجلس الاول لايكون من ورائها الا الخير • فالمجلس الاعلى يعالج الامور بقدر اوفى من التجرد وابعد عن المصلحة الخاصة ، هذا بالاضافة الى ماذكرناه من ان المجلس الاعلى لا يكلف الدولة اعباء مالية كبيرة تكون عبئا ثقيلا على كاهل هذه الامة الناشئة •

((الخاتمـــــــــة))

وبعد هذه العجالة الخص القول اي نظام المجلسين اذا ماقورن بنظام المجلس الواحد لكان ذلك سببا في تجنيد نظام المجلسين للبلاد السورية وخصوصا عندما نعلم ان المجلس الثاني بمثابة معدل ومكيف للعلاقات القائمة بين الحكومة من جهة وبين مجلس النواب من جهة اخرى

هذا ولما كانت فوائد المجلسين اكثر من فوائد المجلس الواحد فالاجدر بنا ان نأخذ بالاحسن حتى لانقع في مشاكل تكون سببا في رجوعنا نحو الوراء بدل تقدمنا نحو الامام وان نظام المجلسين افضل من نظام المجلس الواحد لما له من نتائج حسنة وآثار حميدة • فعلى المشرع السورى بعد ان استردت البلاد حريتها وعادت اليها الحياة النيابية الديمقراطية ان يعود فينظر في دستور عام ٩٥٠ ويعدله حسب مصلحة وطنه وينص فيه على وجود مجلسين يكونان بمثابة جناحين للسلطة التنفيذية من جهة ومعدلين لبعضهما البعض من جهة اخرى ، ويمكنني ان اشبه الدولة بالطائر فجسمه الامة وسلطته التشريعية الجناحان والتنفيذية الرأس • فهما متكاملتان متممتان لبعضهما البعض فبدون الواحدة لاتكون الاخرى وهما (السلطة التشريعية والتنفيذية) بمثابة جزء من الدولة التي تمثل الامة • ~~فعلى المشرعين في هذه الامة~~

فعلى المشرعين في هذه الامة ان ينظروا بمنظار واسع نحو اصلح التشاريع واقومها ليستمدوا منها مافيه صلاح الامة وخيرها ••••• ،

الفهـــــــرســـــــت

المصـــــــــادر

اسم الكتاب	مؤلفـــــــــه
الحقوق الدستورية	الدكتور فؤاد شباط
الحقوق الدستورية	الدكتور عدنان الاتاسي
الحقوق الدستورية	الدكتور مصطفى البارودى
مبادئ القانون الدستورى المصرى	مصطفى الصادق
اصول الحقوق الدستورية	تعريب محمد عادل زعيتر
المبادئ الدستورية العامة	عثمان خليل عثمان
موجز الحقوق الدستورية	جاك استيف (تعريب احمد السمان)
النظام الحكومي في بريطانيا العظمى	وليام روبسن
الدستور المصرى والحكم النيابي في مصر	جمعه البرت شقير
البرلمان الامثل مع مقدمة	رشدى المعلوف
القانون الدستورى المصرى وتطور نظام الدولةالمصرية	محمود حسن القريق
الانكليز كما عرفتهم	امين المميز
القانون الدســـــتورى	دكتور وايت ابراهيم حيدر رأفت